

O Constante Minimizar/Maximizar e a Missão das Operações Cívico-Militares

Adam B.Siegel

DENTRO DO AMBIENTE operacional, as interações de uma força militar com a população civil varia de acordo com a situação e o tipo de operação. A natureza mutante de uma operação cívico-militar é o fator-chave para determinar o papel e as atividades dos elementos de Assuntos Cívicos envolvidos. Portanto, para que os recursos de Assuntos Cívicos operem eficientemente e assessorarem os comandantes através do espectro das operações, devem compreender essa natureza mutante das interações cívico-militares.

Este artigo tentará explicar a natureza dinâmica dessas interações e esboçá-las em um constante “minimizar/maximizar”. O posicionamento das interações no espectro dependerá do tipo de operação e das circunstâncias do momento e local.

Para ajudar os leitores a compreenderem o conceito “minimizar/maximizar”, examinaremos as operações de combate “puras” (do ponto de vista de Clausewitz) e, no outro extremo do espectro, examinaremos as operações de assistência humanitária e de apoio aos desastres naturais. A seguir, abordaremos situações mais complexas com as quais forças militares poderão se defrontar durante as operações de paz (tais como a *Operation Uphold Democracy* — Operação de Apoio à Democracia no Haiti ou a *Operation Joint Endeavor* — Operação Esforço Conjunto na Bósnia) ou durante complexas emergências humanitárias (tais como a *Operation Restore Hope* — Operação Restaurar a Esperança — na Somália ou a *Operation Provide Comfort* — Operação Proporcionar Conforto — no Norte do Iraque).

Ao examinarmos várias operações, temos que fazer duas perguntas básicas:

- Como deve uma força militar interagir com a população local civil?
- Que interações devem ser minimizadas pela força militar e quais devem ser maximizadas?

Respondendo a estas perguntas devemos considerar quatro aspectos das interações cívico-militares:

- O efeito, ou efeitos, da população civil sobre a operação militar.
- O efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil.
- Em que medida a força militar pode corresponder às necessidades cívicas (médicas, de alimentação ou outras).
- A dependência da força militar do apoio do país anfitrião.

Operações de Combate

Em uma operação tradicional de combate, a força militar interage com civis em um formato “minimizar-minimizar-minimizar-maximizar”.

Primeiro, a força militar procura “minimizar o efeito, ou efeitos, da população civil sobre a operação militar.” Por exemplo, a força militar tentaria minimizar a interferência causada por um grupo de refugiados ocupando linhas de comunicação que a força necessita para executar a missão.

Segundo, a força militar procura “minimizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil.” Por exemplo, a força militar estabelece regras de engajamento com a intenção de minimizar os danos colaterais a alvos civis não militares (como construções culturais e religiosas ou escolas e hospitais).

Terceiro, a força militar procura “minimizar a sua responsabilidade com as necessidades cívicas.” Sob praticamente nenhuma circunstância a força militar se recusará a proporcionar cuidados médicos ou alimentos de emergência aos civis em ambientes de combate ou pós-combate. Porém, o comandante da força deve evitar criar ou encorajar uma dependência civil da força militar que venha a prejudicar as habilidades da mesma em executar a missão de combate.

Finalmente, a força militar procura “maximizar sua dependência no apoio de país anfitrião.” Este apoio inclui o apoio logístico (como o equipamento que pode ser usado para descarregar navios), apoio em comunicações (acesso a linhas de telefone) e indivíduos (como tradutores/intérpretes trabalhando em conjunto com a força militar).

Assistência Humanitária

No outro extremo, em uma operação de assistência humanitária após um desastre natural de grandes proporções, a força militar interage com os civis em um formato “maximizar-maximizar-maximizar-minimizar”.

Primeiro, a força militar procura “maximizar o efeito, ou efeitos, da população civil sobre a operação militar”. A força militar pode formar parcerias com organizações não governamentais, internacionais e governamentais que também estejam providenciando o apoio ao desastre. Estas organizações podem ser capazes de proporcionar uma combinação de assistência direta e indireta. Como exemplo, elas podem conseguir que os civis locais descarreguem suprimentos de ajuda internacional das viaturas militares. As organizações podem também vender equipamento civil à força militar. (Na saída, a força militar pode decidir deixar o equipamento com os civis locais.) Maximizar a interação cívico-militar facilita a transição do controle militar para o controle civil. Em outras palavras, é um meio de alcançar a desejada saída final militar.

Segundo, a força militar procura “maximizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil.” Em uma operação puramente de assistência humanitária e apoio a desastres naturais, a força militar presta assistência à população civil durante seus esforços de recuperação.

Terceiro, a força militar procura “maximizar como responde às necessidades civis” à medida que a operação avança da fase de apoio à emergência para a fase de recuperação.

Finalmente, a força militar procura “minimizar sua dependência no apoio do país anfitrião.” Quando um país anfitrião já se encontra estressado pelo desastre, a imposição de mais exigências por apoio apenas piora a sua situação.

Operação *Desert Storm*

O conceito do constante minimizar-maximizar pode ser mais facilmente entendido se tentarmos categorizar algumas operações recentes militares como sendo operações de combate ou de assistência humanitária. Enquanto nenhuma situação real (nem mesmo a II GM) pode ser considerada como um modelo “puro” de uma operação de combate descrita por Clausewitz, a Operação *Desert Storm* chega perto. Nela, minimizar o impacto

civil sobre o campo de batalha foi relativamente fácil de alcançar no deserto. Mas na cidade do Kuwait, as forças aliadas tiveram que destinar consideráveis recursos de ação psicológica para manter os cidadãos fora de perigo.

Para minimizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil, as forças aliadas contiveram suas campanhas de bombardeio em um esforço de evitar danos à população civil.

Dentro do ambiente operacional, as interações de uma força militar com a população civil varia de acordo com a situação e o tipo de operação. A natureza mutante de uma operação cívico-militar é o fator-chave para determinar o papel e as atividades dos elementos de Assuntos Cívicos envolvidos. Portanto, para que os recursos de Assuntos Cívicos operem eficientemente e assessorem os comandantes através do espectro das operações, devem compreender essa natureza mutante das interações cívico-militares.

Em geral, a força militar evitou prover apoio direto aos civis até terminar o conflito. (A situação pós-conflito na cidade de Kuwait foi considerada ideal para uma operação de assistência humanitária.)

As forças da coalizão maximizaram o apoio civil durante a operação militar, usando vários tipos de recursos civis, entre os quais as centenas de caminhões que foram usados para o transporte de suprimentos.

Operação *Sea Angel*

A Operação *Sea Angel*, o esforço humanitário em 1991 em Bangladesh que se seguiu a um poderoso ciclone, fornece um exemplo de como as interações de caráter cívico-militar podem estar quase no outro extremo do constante minimizar-maximizar.

Desde o começo da missão, a Força-Tarefa Conjunta dos EUA tentou maximizar o efeito da população civil sobre a operação. Por exemplo, a Força-Tarefa Conjunta coordenou todas as suas atividades com o governo bengali e várias organizações não governamentais. Além de ter conseguido alcançar os objetivos políticos da Força-Tarefa Conjunta de apoiar uma nova democracia, a coordenação facilitou a retirada militar, na medida em que a situação mudou de apoio para reabilitação.

A Força-Tarefa Conjunta também procurou maximizar o impacto das atividades militares sobre a devassada população civil. Os civis foram encorajados a confiarem



Civis, forças militares da coalizão acenam várias bandeiras, como a do Kuwait e da Arábia Saudita em celebração da retirada das Forças iraquianas resultante da Operação *Desert Storm*.

Fotos: Departamento de Defesa

Para minimizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil, as forças aliadas contiveram suas campanhas de bombardeio em um esforço de evitar danos à população civil. Em geral, a força militar evitou prover apoio direto aos civis até terminar o conflito. (A situação pós-conflito na cidade de Kuwait foi considerada ideal para uma operação de assistência humanitária).

na habilidade da força militar de fornecer suprimentos seguros e confiáveis (tal como água filtrada). Por causa da devastação maciça por toda Bangladesh, o comandante da Força-Tarefa Conjunta estabeleceu uma regra que não mais de 500 militares pernoitariam cada dia em terra firme. Esta regra minimizou a logística militar e a carga resultante das demandas militares sobre a sociedade civil. Assim, praticamente todo o pessoal da Marinha e dos Fuzileiros Navais dos EUA do Grupo Anfíbio III (*Amphibious Group Three — PHIBGRU THREE*) e da Quinta Brigada Expedicionária dos Fuzileiros Navais (*Fifth Marine Expeditionary Brigade — Fifth MEB*) retornava à noite para navios do Grupo.

Enquanto a Operação *Sea Angel* chegou perto de se tornar um modelo ideal de assistência humanitária durante apoio aos desastres, ela também revelou algumas das complexidades inerentes ao uso de forças militares durante assistência humanitária. O Grupo Anfíbio III e Quinta Brigada Expedicionária dos Fuzileiros Navais, que proporcionaram a maior parte dos recursos da Força-

Tarefa Conjunta na operação, vieram a Bangladesh da região do Golfo Pérsico, onde suas forças haviam participado das Operações *Desert Shield* e *Desert Storm*. Assim, essas forças tiveram que fazer a transição de serem forças quase que totalmente combativas a quase totalmente de assistência humanitária. Claramente, a força foi de um extremo ao outro do constante minimizar-maximizar.

Operação *Joint Endeavor*

Uma operação de apoio à paz nem sempre pode estar claramente em um dos dois extremos do constante minimizar-maximizar. Por exemplo, as atividades da Força de implementação da paz da Operação *Joint Endeavor* (*Joint Endeavor's Peace Implementation Force — IFOR*) se situavam entre os vários intervalos do constante minimizar-maximizar e mudavam de tempo em tempo. Durante o primeiro ano das operações da ONU na Bósnia-Herzegovina, a *IFOR* procurou:

- “Minimizar o efeito, ou efeitos, da população civil sobre



A reconstrução de Sarajevo já iniciou. Desde a chegada da Força de Implementação na Bósnia, os residentes de Sarajevo têm trabalhado arduamente para devolver à cidade sua beleza anterior à guerra.

A IFOR empregou grande número de civis (incluindo trabalhadores de lavanderias, tradutores e administradores de alojamentos); manteve contato regular com organizações civis locais e internacionais e coordenou atividades (tais como o traslado de refugiados e os projetos de assistência cívica) junto a numerosas organizações civis, incluindo o Alto Comissariado para Refugiados da ONU.

a operação militar.” Ela tentou minimizar as demonstrações civis e outras situações que poderiam ter interferido com suas atividades e na liberdade de movimento.

- “Minimizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil.” A *IFOR* seguiu as regras de engajamento estabelecidas pela ONU para minimizar a possibilidade de que uma força armada, caso sua presença fosse necessária, pudesse causar dano colateral aos não combatentes ou à propriedade civil.

- “Minimizar o corresponder da força militar às necessidades civis.” A *IFOR* evitou engajamentos com civis locais e internacionais e com organizações civis em algumas áreas. Por exemplo, ela se recusou a trabalhar na execução de leis civis e também na ajuda à retirada das minas. Por outro lado, ela não teria recusado a ajuda

à retirada de minas por motivos militares ou em prestar assistência para a remoção emergencial de uma mina, no caso em que corresse perigo uma vida humana.

- “Maximizar a dependência da força militar do apoio do país anfitrião.” Desde o momento que adentrou à Bósnia, a *IFOR* adquiriu suprimentos locais e dependeu da infraestrutura local para o apoio, sempre que era lógico ou prático fazê-lo. Aproveitando completamente as várias formas de apoio disponíveis do país anfitrião, a *IFOR* alugou edifícios para alojar suas forças e equipamento, empregou mão-de-obra local, usou os serviços públicos (os que estivessem operando), e comprou mercadorias no comércio local. (Algumas dessas medidas eram tomadas especificamente para fortalecer a capacidade do país anfitrião em poder apoiar futuras operações da *IFOR*).

- “Maximizar o efeito, ou efeitos, da população civil sobre a operação militar.” A *IFOR* empregou grande número de civis (incluindo trabalhadores de lavanderias,

Durante operações de combate, a força militar procuraria minimizar-minimizar-minimizar-maximizar: durante operações de apoio a desastres a força militar procuraria maximizar-maximizar-maximizar-minimizar. Mas, no mundo real das operações, assim como as que ocorreram no Norte do Iraque, no Haiti e na Bósnia, essas interações tendem a ser mais complexas e fluidas. O desafio para forças de Assuntos Cívicos está em determinar onde deve se situar o constante minimizar-maximizar na interação cívico-militar de uma operação. Os planejadores de Assuntos Cívicos devem conduzir esta análise da missão não apenas por todo o espectro das operações mas, também, através do espaço e do tempo.

tradutores e administradores de alojamentos); manteve contato regular com organizações civis locais e internacionais e coordenou atividades (tais como o traslado de refugiados e os projetos de assistência cívica) junto a numerosas organizações civis, incluindo o Alto Comissariado para Refugiados da ONU.

- “Maximizar o efeito, ou efeitos, da operação militar sobre a população civil.” A *IFOR* tentou criar uma segurança geral por meio da execução do Anexo I da Organização Geral para o Acordo de Paz (*General Framework Agreement for Peace*) (essencialmente, assuntos de segurança e cessar fogo tal como o local das armas pesadas). Organizações civis internacionais e locais puderam então dedicar sua atenção sobre outros elementos a favor do processo de paz. A *IFOR* também tentou criar um ambiente de segurança para permitir que a população civil sentisse, o máximo possível, os efeitos positivos da paz. Alguns dos seus esforços, tais como a construção de pontes e o reparo de rodovias, também beneficiaram a própria *IFOR*.

- “Maximizar o corresponder da força militar às necessidades civis.” Em algumas ocasiões, a *IFOR* pôde corresponder às necessidades civis. Por exemplo, ela empregou suas próprias aeronaves para transportar funcionários civis das organizações internacionais. Em particular, o traslado de funcionários do Escritório do Alto Representante teve prioridade sobre o traslado de pessoal militar. A *IFOR* forneceu considerável apoio às organizações internacionais na Bósnia-Herzegovina. De fato, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa não poderia ter cumprido suas tarefas sem o apoio da *IFOR*.

- “Minimizar a dependência da força militar do apoio do país anfitrião.” Depois de ter suportado anos de guerra, a infra-estrutura da Bósnia encontrava-se senão estressada, completamente acabada, dependendo da área. Apesar de que a *IFOR* havia tentado maximizar o apoio do país anfitrião, seus elementos haviam trazido consigo a maior parte do seu apoio logístico (como o faria qualquer força militar). Tendo o seu próprio apoio, foi possível minimizar as exigências sobre a economia local.

Conclusão

Se operações fossem apenas operações de combate ou então de apoio a desastres, a desejada interação cívico-militar seria clara: durante operações de combate, a força militar procuraria minimizar-minimizar-minimizar-maximizar: durante operações de apoio a desastres a força militar procuraria maximizar-maximizar-maximizar-minimizar. Mas, no mundo real das operações, assim como as que ocorreram no Norte do Iraque, no Haiti e na Bósnia, essas interações tendem a ser mais complexas e fluidas. O desafio para forças de Assuntos Cívicos está em determinar onde deve se situar o constante minimizar-maximizar na interação cívico-militar de uma operação. Os planejadores de Assuntos Cívicos devem conduzir esta análise da missão não apenas por todo o espectro das operações mas, também, através do espaço e do tempo. A análise minimizar-maximizar permitirá ao estado-maior de Assuntos Cívicos aconselhar o comandante sobre os procedimentos mais eficientes para lidar com a população local. Conseqüentemente, o comandante estará melhor preparado para planejar um fator essencial para o alcance dos objetivos da missão — a interação da força militar com a população civil. **MR**

Adam B. Siegel é analista senior para o Northrop Grumman Analysis Center em Rosslyn, Virginia. Seu principal enfoque é sobre assuntos navais, marítimos e operações de não guerra. Passou um ano com o Joint Analysis Team (Equipe de Análise Conjunta) da ONU, analisando lições aprendidas na Bósnia. Durante esse tempo, concentrou-se em assuntos de cooperação cívico-militar (civil-military cooperation — CIMIC). Dirigiu a análise da CIMIC durante os primeiros quatro meses das operações da Força de Estabilização. Seus outros desdobramentos incluem as Operações Desert Storm e Desert Shield (Golfo Pérsico, 1990/1991); Uphold Democracy (Haiti, 1994); e o Allied Force/Shining Hope (Adriático, 1999).